

**Jan Dědič, Jana Guričová,
Josef Kříž, Jan Lasák, Jakub
Porod:**

Zákon o státním podniku. Komentář

Wolters Kluwer ČR, Praha 2018,
228 stran, 685 Kč.

Na trhu odborné literatury je od září 2018 k dostání komentář k zák. č. 77/1997 Sb., o státním podniku, od autorského kolektivu složeného z Jana Dědiče, Jany Guričové, Jana Lasáka, Josefa Kříže a Jakuba Poroda.

Ač početně není státních podniků mnoho,¹ jejich význam je značný, což je dáno zejména jejich předním postavením v národním hospodářství² a četností právních vztahů, do nichž vstupují. Důležitost státních podniků v ekonomice je důvodem, proč by komentář neměl ujít pozornosti odborné veřejnosti.

Komentář k zákonu o státním podniku zaplnil citelnou mezeru na trhu odborné literatury. V poslední době žádná monografie či komentář věnovaný zákonu o státním podniku s výjimkou publikace *Zákon o státním podniku v praxi* od Jaroslava Muroň z roku 2017³ nevyšel. Za poslední významnější monografii zabývající se mj. i právní regulací státního podniku lze označit monografii *Hospodaření s majetkem státu* od Stanislava Plívy, jejíž druhé vydání vyšlo v roce 2004.⁴ Komentář tak lze označit bez nadsázky za první komentář fundovaně se zabývající státním podnikem po zásadní novele zákona o státním podniku účinné od roku 2017.⁵ Tím se ale přínos komentáře nevyčerpává. Velkým kladem komentáře je, že autoři průběžně srovnávají právní úpravu státního podniku s úpravou obchodních korporací, zejména akciové společnosti, a vyhodnocují, která zákonná pravidla či judikaturní závěry jsou použitelné pro státní podnik a která nikoli. Autoři čtenářům přibližují velmi přehledně, čtivě a dostatečně argumentačně podložené dílčí otázky související s právní úpravou státního podniku jako právnické osoby *sui generis* (např. institut práva hospodařit s majetkem státu).

Autoři při interpretaci zákonných ustanovení otevírají řadu závažných otázek, o nichž se dosud v doktríně nediskutovalo, anebo jen okrajově. Ke dvěma z nich



bych ráda připojila odlišný názor, a tím přispěla k rozprouzení odborné rozpravy, protože mám za to, že má smysl ji vést.

První otázkou, u níž bych se ráda zastavila, je **povaha státního podniku**. Autoři se přiklánějí k závěru, že státní podnik je spíše právnickou osobou veřejného práva (str. 2 a 13 až 15), a z toho např. dovozují, že státní podnik může vytvářet jen orgány zákonem předvídané (str. 3 a 79). **Otázkou, zda je státní podnik právnickou osobou veřejného či soukromého práva, by bylo vhodné podrobit hlubší odborné diskusi.** Autoři svůj závěr ve prospěch veřejné povahy státního podniku opírají především o nálezy Ústavního soudu ve věci *Letiště Praha, s. p.*, v němž Ústavní soud dospěl k závěru, že Letiště Praha, s. p., je veřejnou institucí ve smyslu zák. č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.⁶ Soudím, že nelze činit rovnítko mezi právnickou osobou veřejného práva a veřejnou institucí ve smyslu zákona o svobodném přístupu k informacím, protože podle soudů může být veřejnou institucí ve smyslu tohoto zákona i akciová společnost, o jejíž soukromoprávní povaze bez ohledu na povahu jejího zakladatele není v doktríně, judikatuře a praxi žádných pochyb.⁷ Autoři pro závěr o veřejnoprávní povaze státního podniku argumentují i znaky právnické osoby veřejného práva vymezenými Karlem Beranem (str. 12).⁸ Připouštějí ovšem, že tyto znaky se u státního podniku prosadí jen omezeně (tamtéž). K tomu je nutno dodat, že Karel Beran nepovažuje podle mého soudu státní podnik

za právnickou osobu veřejného práva.⁹

Vyřešení povahy státního podniku je klíčové s ohledem na § 20 odst. 2 o. z., z něhož plyne, že ustanovení o právnických osobách v občanském zákoníku lze použít pouze tehdy, neodporují-li povaze právnické osoby veřejného práva. Byl-li by státní podnik právnickou osobou soukromého práva, bylo by nezbytné aplikovat všechna obecná ustanovení o právnických osobách, ledaže by zákon o státním podniku stanovil jinak. Jestliže budeme považovat státní podnik jako autoři komentáře za právnickou osobu veřejného práva, pak můžeme některá ustanovení občanského zákoníku o právnických osobách nepoužít, aniž je daná otázka výslovně upravena zákonem o státním podniku, s odůvodněním, že použití konkrétního pravidla je vyloučeno povahou státního podniku jako právnické osoby veřejného práva. **Vyřešení této otázky je tak zcela klíčové pro vymezení zákonných ustanovení regulujících právní režim státního podniku. Otázkou povahy státního podni-**

1 Podle závěrečné zprávy o hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu nominačního zákona (sněmovní tisk 220, 8. období) existovalo k 31. 12. 2014 v České republice 42 státních podniků.

2 Např. Česká pošta, s. p., se pravidelně umísťuje mezi předními českými podnikateli v žebříčcích vytvářených podle obrátu, zisku či počtu zaměstnanců (srov. www.czechtop100.cz).

3 J. Muroň: *Zákon o státním podniku v praxi*, Grada, Praha 2017.

4 S. Plíva: *Hospodaření s majetkem státu*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 2004.

5 Zákon č. 253/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 77/1997 Sb., o státním podniku.

6 Nálezy Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2007, sp. zn. I. ÚS 260/06, *Letiště Praha, s. p.*

7 Srov. usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. I. ÚS 330/12, *Dopravní podnik hl. m. Prahy, akciová společnost*, usnesení Ústavního soudu ze dne 14. 8. 2014, sp. zn. III. ÚS 1705/13, *Brněnské komunikace, a. s.*, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 3. 2016, č. j. 2 As 155/2015-84, *ČEZ, a. s.*, a nálezy Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2017, sp. zn. IV. ÚS 1146/16, *ČEZ, a. s.* Lze doplnit, že Karel Beran považuje akciovou společnost za soukromoprávní subjekt i tehdy, pokud akciová společnost vznikla na základě zákona veřejnoprávním aktem. Tak tomu je v případě společnosti *České dráhy, a. s.* K. Beran: *Právnické osoby veřejného práva*, Linde Praha, Praha 2006, str. 36.

8 K. Beran, op. cit. sub 7, str. 33 a násl.

9 Karel Beran se sice přímo státními podniky nezabývá, zkoumá však obecně veřejné podniky, které definuje i prostřednictvím hospodářské činnosti. Veřejné podniky jsou tak dle mého názoru pojmem nadřazeným státnímu podniku. Vzhledem k tomu, že Karel Beran dospívá k závěru, že veřejné podniky nejsou právnickou osobou veřejného práva, lze uzavřít, že jim nemohou být ani státní podniky. K. Beran, op. cit. sub 7, str. 47-51.

ku považují za dosud neuzavřenou. Velmi vítám, že ji autoři komentáře otevřeli. Sama se však přikláním k názoru, že státní podnik je právnickou osobou soukromého práva, protože u něj neshledávám dostatečné zastoupení znaků vymezujících podle doktríny právnickou osobu veřejného práva. Rozhodujícím podle mého soudu je účel existence státního podniku, kterým je podnikání, tedy činnost soukromoprávní.

Druhou otázkou, které bych ráda krátce věnovala pozornost, je otázka, **zda ředitel státního podniku je z titulu své funkce zaměstnancem státního podniku.** K tomuto závěru se kloní praxe. Plédují pro něj i autoři komentáře (str. 3 a 83). O správnosti tohoto závěru mám pochybnosti. Neshledávám věcný rozdíl mezi funkcí člena statutárního orgánu obchodní korporace a člena statutárního orgánu státního podniku. V zásadě není ani rozdíl v zákonné regulaci, pokud jde o otázku tzv. souběhu funkcí, tj. otázku, zda člen statutárního orgánu může být zároveň zaměstnancem dané právnické osoby. Relevantní zákony totiž nic výslovně nestanoví o tom, zda člen statutárního orgánu může být z titulu své funkce zaměstnan-

cem, či nikoli. Na tomto závěru nemůže nic změnit ani poznámka pod čarou č. 8 v zákoně o státním podniku, která v návaznosti na § 12 odst. 2 zák. o státním podniku, obsahujícím pravidlo o jmenování a odvolávání ředitele ministrem, odkazuje na § 33 odst. 3 zák. práce.

Ust. § 33 odst. 3 zák. práce stanoví dva případy, kdy pracovní poměr vzniká jmenováním na vedoucí pracovní místo. Do první skupiny spadají ty případy, kdy požadavek jmenování na vedoucí místo stanoví zvláštní zákon.¹⁰ Do druhé skupiny patří ty případy, které jsou taxativně v § 33 odst. 3 zák. práce vyjmenovány pod písm. a) až g). V rámci druhé skupiny je zmíněn státní podnik v souvislosti se jmenováním vedoucího organizačního útvaru státního podniku [písm. c)], kterého do funkce podle odst. 4 písm. c) jmenuje ředitel státního podniku. Ostatní uvedené případy žádnou souvislost se státním podnikem, tím méně s jeho ředitelem, nemají.

Je tak nutné se ptát, zda ředitel státního podniku nepatří do první skupiny a zda tedy zvláštní zákon, konkrétně zákon o státním podniku, nestanoví, že funkce ředitele je vedoucím místem ve smyslu zákoníku práce. Podle mého soudu tento závěr ze zákona o státním podniku neplyne. V § 12 odst. 2 zák. o státním podniku je pouze stanoveno, že ředitele jmenuje a odvolává ministr. Toliko v poznámce pod čarou č. 8 je uveden odkaz na § 33 odst. 3 zák. práce. Poznámka pod čarou ale nemá normativní význam, a proto nelze dospět k jinému závěru, než že zákon o státním podniku nestanoví, že ředitel je zaměstnancem státního podniku.¹¹ Judikatura dospěla k závěru, že i když si člen statutárního orgánu obchodní korporace s obchodní korporací sjedná, že se jejich vztah řídí zákoníkem práce, jde stále o vztah obchodněprávní, nikoli vztah pracovněprávní.¹² Neshledávám žádné relevantní důvody pro to, aby závěr u ředitele státního podniku byl při stejné zákonné regulaci jiný.¹³ Na tomto závěru nemůže nic změnit ani díkce § 364 odst. 3 písm. d) zák. práce. Podle tohoto přechodného ustanovení pracovní poměry založené podle dosavadních právních předpisů volbou nebo jmenováním se považují za pracovní poměry založené pracovní smlouvou; tento závěr se neprosadí podle písm. d) v případě pracovního poměru ředitele státního podniku. Z to-

hoto ustanovení by bylo možné dovodit, že zákonodárce měl za to, že ředitel státního podniku je zaměstnancem státního podniku. Ředitel státního podniku je ale především statutárním orgánem státního podniku. Při absenci výslovné zákonné úpravy nelze podle mého názoru dojít u věcně shodných případů (statutární orgán státního podniku a statutární orgán obchodní korporace) k odlišným závěrům a u prvního dovodit, že je zaměstnancem, a u druhého, že jím z titulu své funkce být nemůže.¹⁴

Za velmi přínosnou považuji snahu autorů utřídit právní jednání, k nimž je ze zákona nebo na základě zákona ze statutu nezbytný souhlas státu jako zakladatele, a právní následky spojené s jeho absencí. Kladně hodnotím, že autoři plédují pro výklad, který je co nejvíce vstřícný ke třetím osobám, a tedy k bezpečnosti právního styku. Autoři jsou toho názoru, že v případech, kdy zákonodárce výslovně nestanoví následek absence zákonem nebo na základě zákona požadovaného souhlasu, nebude takovým následkem neplatnost, a to ani neplatnost relativní (str. 175 a násl.). Jejich hlavní argument spočívá v tom, že pro velmi významné transakce zákon stanoví při absenci souhlasu zakladatele jako důsledek toliko relativní neplatnost, a proto absence souhlasu v méně závažných případech nemůže vést ke stejným, nebo dokonce přísnějším důsledkům.

Vydání tohoto komentáře osobně velmi vítám a vřele jej doporučuji k přečtení všem, kteří se o právní úpravu státního podniku zajímají. Doporučuji tuto knihu nejen pozornosti soudců, advokátů, ostatních praktikujících právníků a akademiků, nýbrž i zákonodárci, který by po jejím přečtení mohl zvážit zlepšení zákona o státním podniku po věcné i legislativní stránce, případně se rozhodnout, že je na čase opustit u státního podniku institut práva hospodařit s majetkem státu, či dokonce zrušit formu státního podniku jako zvláštní právnické osoby. V tomto směru se ztotožňuji s autory, kteří v preambuli komentáře vyjadřují pochybnost o smyslnosti právní regulace státního podniku jako zvláštní právnické osoby (str. XIV).

✿ JUDr. KATEŘINA EICHLEROVÁ, Ph.D.,
odborná asistentka na Katedře obchodního
práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy

- 10 Srov. první větu § 33 odst. 3 zák. práce, která zní: „Jmenováním na vedoucí pracovní místo se zakládá pracovní poměr v případech stanovených zvláštním právním předpisem [...].“
- 11 Srov. náleznost Ústavního soudu ze dne 30. 11. 1999, sp. zn. II. ÚS 485/98 (N 173/16 SbNU 259), podle něhož poznámky pod čarou nemají normativní význam a nejsou ani závaznými pravidly pro interpretaci zákonného textu.
- 12 Velký senát Nejvyššího soudu dospěl v rozsudku ze dne 11. 4. 2018, sp. zn. 31 Cdo 4831/2017, k závěru, že „se člen statutárního orgánu obchodní korporace a tato obchodní korporace mohou odchýlit od pravidla vyjádřeného v § 66 odst. 2 věte první obch. zák. (podle kterého se jejich vztah řídí přiměřeně ustanoveními o mandátní smlouvě) i tak, že si pro svůj vztah ujednají režim zákoníku práce. Takové ujednání však z jejich vztahu (jde-li o výkon činnosti spadající do působnosti statutárního orgánu) neucíní vztah pracovněprávní; i nadále půjde o vztah obchodněprávní, který se řídí obchodním zákoníkem a dále – v důsledku smluvního ujednání – témi (v úvahu přicházejícími) ustanoveními zákoníku práce, jejichž použití nebrání kogentní právní normy upravující (především) postavení člena statutárního orgánu obchodní korporace a jeho vztah s obchodní korporací.“
- 13 I když o vztahu mezi ním a státním podnikem nelze uvažovat jako o vztahu obchodněprávním, nýbrž jako o vztahu občanskoprávním.
- 14 Stranou ponechávám otázku, zda by se mohl prosadit při výslovném zákonném zakotvení, že ředitel státního podniku je jeho zaměstnancem, opačný závěr pro členy statutárních orgánů obchodních korporací, ledaže bychom argumentovali zvláštní povahou státního podniku jakožto právnické osoby veřejného práva, což mi ale nepřijde příliš přesvědčivé.